

Auch ohne Trump wird vieles anders: Deutschland sollte seine Amerika-Politik strategischer ausrichten

Thimm, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thimm, J. (2016). *Auch ohne Trump wird vieles anders: Deutschland sollte seine Amerika-Politik strategischer ausrichten*. (SWP-Aktuell, 64/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49203-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Auch ohne Trump wird vieles anders

Deutschland sollte seine Amerika-Politik strategischer ausrichten

Johannes Thimm

Präsidentenwahlen in den USA können gravierende Folgen für die internationale Ordnung haben. 2016 gilt dies in besonderem Maße, weil mit Donald Trump erstmals ein Kandidat einer großen Partei antritt, der Amerikas traditionelles Rollenverständnis als globaler Ordnungsgarant grundsätzlich in Frage stellt. Ein Sieg Trumps hätte wohl weitreichende Konsequenzen für die Außenpolitik Washingtons, doch mit Veränderungen ist bei jedem Wahlausgang zu rechnen. Die Tatsache, dass in den USA zunehmend Zweifel an der eigenen Rolle in der Welt laut werden, sollte Deutschland veranlassen, sowohl die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten als auch den eigenen Beitrag zur Weltordnung neu zu reflektieren.

Dass der republikanische Präsidentschaftskandidat Trump eine grundsätzliche Abkehr vom bisherigen Rollenverständnis der USA auf internationaler Bühne in Aussicht stellt, ist zweifellos das wichtigste außenpolitische Novum im aktuellen US-Wahlkampf. Trumps Ansatz, den er mit dem Etikett »America first« versehen hat, bewegt sich jenseits dessen, was als Grundkonsens die außenpolitische Debatte in Washington seit Ende des Zweiten Weltkriegs bestimmte: das Bekenntnis zur liberalen Hegemonie (vgl. SWP-Aktuell 56/2016). Liberal ist am traditionellen Rollenverständnis, dass sich die USA als Hort der Freiheit betrachten und diese Freiheit in die Welt tragen wollen. Hegemonial ist der Anspruch, eine globale Führungsmacht zu sein, die im internationalen System für Stabilität sorgt.

Aufgrund ihrer überlegenen Militär- und Wirtschaftsressourcen, aber auch wegen ihrer einzigartigen Identität als erste moderne Demokratie sehen sich die USA weltweit in einer besonderen Verantwortung als Ordnungsmacht. Sie stellen öffentliche Güter bereit, etwa indem sie für Sicherheit sorgen und Staaten wie Organisationen, die diese Sicherheit gefährden, sanktionieren – wirtschaftlich oder militärisch. Sie schützen global Seewege, um freien Handel zu gewährleisten. Die Rolle als Hegemon bedeutet, dass die USA bereit sind, selbst dann Lasten zu übernehmen, wenn ihre Sicherheitsinteressen im engeren Sinne nicht direkt berührt sind. Umgekehrt nimmt das Land Privilegien in Anspruch. Werden neue internationale Regeln etabliert, hat die Stimme der USA ein größeres Gewicht als die anderer Staaten, und amerikanische

Opposition gegen außenpolitische Initiativen anderer läuft oft auf ein faktisches Veto hinaus. Überdies behalten sich die USA vor, jederzeit allein zu handeln, wenn sie keine Mitstreiter für ihre Politik finden.

Innerhalb dieses Paradigmas liberaler Hegemonie gab es unter verschiedenen Präsidenten unterschiedliche Akzente. So variierte die Bereitschaft, militärische Gewalt für politische Ziele einzusetzen, oder die Bedeutung, die Washington multilateralen Verfahren oder den Positionen von Verbündeten beimaß. Dennoch bestand ein konsistenter Kern amerikanischer Außenpolitik. Einerseits war unilaterales Handeln als Ultima Ratio immer eine Option. Andererseits galt die Rolle als Führungsmacht, welche die eigenen Sicherheitsinteressen weit auslegt und etwa Verteidigungsbündnisse überproportional unterstützt, als unantastbar.

Eine Präsidentschaft Trump: Die große Unbekannte

Da von Trump zu außenpolitischen Fragen bisher nur vage Ankündigungen existieren, besteht große Unsicherheit über die möglichen Folgen seiner Wahl. Generell geht Trump davon aus, dass die Führungsrolle den USA mehr geschadet als genutzt habe. Die Amerikaner seien von anderen, Alliierten wie Rivalen, vor allem ausgenutzt worden. Washingtons Auftreten als Schutzmacht verführe Partner zum Trittbrettfahren, sie übernähmen keine Verantwortung für ihre eigene Sicherheit, die USA zahlten am Ende die Zeche. Auch der Freihandel gehe vor allem zu Lasten amerikanischer Arbeitnehmer, die unter Lohn- oder Jobverlust litten. Daher sollten die USA künftig nach einem enger definierten Kosten-Nutzen-Kalkül agieren. Nur das, was dem Land unmittelbar nutze, sei gute Politik.

Trumps wiederholte Ankündigung, als Präsident würde er die Sicherheitsallianzen der USA überprüfen, hat beträchtliche Unruhe bei den europäischen und asiatischen Bündnispartnern ausgelöst. Für Nervosität sorgt besonders die Aussage, amerikanische Garantien sollten künftig nur noch für

Länder gelten, die einen – nicht näher definierten – angemessenen Beitrag dafür zahlten. Länder wie Japan oder Südkorea, ebenso die osteuropäischen und baltischen Staaten, die sich durch mächtige Nachbarn mit undurchsichtigen Intentionen bedroht sehen, sind auf die Allianz mit den USA angewiesen. Trumps Kritik, die USA ließen sich von anderen ausnutzen, entspricht dabei einem jahrzehntealten Argumentationsmuster (Wright 2016) und steht in einer gewissen Tradition des amerikanischen Populismus (vgl. SWP-Aktuell 40/2016).

Im Wahlkampf hat Trump mehrfach demonstriert, dass er bereit ist, Positionen über Bord zu werfen, die ihm nicht länger nützlich erscheinen. Was über ihn bekannt ist, lässt sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen zu. Seine mangelnde Erfahrung in der Politik könnte durchaus bewirken, dass er als Präsident auf Berater hören und vor allem pragmatisch handeln würde. Anlass zur Sorge wiederum geben seine große Risikobereitschaft und seine Impulsivität. Die deutsche Politik sollte sich jedenfalls nicht darauf verlassen, dass Trumps Unberechenbarkeit und seine extremen Positionen »eingehegt« würden, sei es durch einen Beraterstab, das Kabinettt, das Militär oder den Kongress.

In der Außenpolitik besitzt der US-Präsident weitgehende Möglichkeiten für Alleingänge. So kann er internationale Verträge, etwa Abkommen zum Freihandel, unilateral aufkündigen. Und die Administration von George W. Bush hat vor Augen geführt, in welchem Maße ein zu allem entschlossener Präsident etablierte Entscheidungsverfahren umgehen oder aushebeln kann, um eigene Ziele auch gegen den außenpolitischen Apparat durchzusetzen. Selbst klare Verstöße gegen internationales oder auch amerikanisches Recht sind dabei nicht ausgeschlossen. Unter Barack Obama ist die Macht der Exekutive eher noch gewachsen, was ein verantwortungsbewusstes Handeln des obersten Befehlshabers umso dringlicher macht. Mit Trump als Präsident jedoch gäbe es ein hohes Maß an Unsicherheit über die US-Außenpolitik.

Forderungen an die Bündnispartner und mögliche Konflikte

Trump's Positionen spiegeln eine in den USA verbreitete Stimmung, wonach das internationale Engagement des Landes zu Lasten der eigenen Bürger gehe. Auch in etablierten außenpolitischen Kreisen gibt es den Vorwurf, die Partnerstaaten der USA betrieben Trittbrettfahrerei. Die Forderung, die europäischen Verbündeten sollten ihre Verteidigungsausgaben erhöhen, ist über Parteigrenzen hinweg zu vernehmen. Besonders nachdrücklich erhob sie bereits 2011 der damalige Verteidigungsminister Robert Gates in seiner Abschiedsrede. Obama appellierte wiederholt an EU-Staaten, die Vereinbarung der Nato umzusetzen, dass jedes Mitgliedsland zwei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung ausgeben soll. In einem Interview, das Obama der Zeitschrift *The Atlantic* (April 2016) gab, schwang ebenfalls der Vorwurf mit, andere Länder profitierten einseitig vom Bündnis mit den USA.

Die demokratische Präsidentschaftskandidatin Hillary Clinton beruft sich auf das außenpolitische Erbe Obamas, in dessen erster Amtszeit sie als Außenministerin fungierte. Wie Obama steht sie für die eher multilaterale Variante der liberalen Hegemonie, bei der möglichst in Kooperation mit Verbündeten agiert wird. Sie wäre wohl zu Kurskorrekturen bereit, um sich eine größere politische Unterstützung zu sichern, setzt bislang aber durchaus andere Akzente als Obama. So hat sie dafür plädiert, den Kampf gegen den »Islamischen Staat« zu verstärken, und erwogen, Sicherheitszonen in Syrien zu schaffen. Generell scheint ihr Glaube an den Einsatz des Militärs als ordnungspolitisches Instrument größer als jener des amtierenden Präsidenten (Landler 2016).

In der Klimapolitik würde Clinton – anders als Trump – voraussichtlich den von Obama eingeschlagenen Weg fortsetzen. Unklar ist, wie ihre Handelspolitik aussähe. Gegenwärtig wird sie durch populistische Stimmungen im Land dazu gedrängt, sich von Freihandelsabkommen wie der Trans-

pazifischen Partnerschaft (TPP) zu distanzieren; zum Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) hat sie bisher nicht explizit Stellung genommen. Es spricht aber einiges dafür, dass Clinton nicht fundamental mit der bisherigen Politik zu Freihandelsabkommen brechen würde. Offen ist, inwiefern sie weitere Maßnahmen zur Bankenregulierung ergreifen würde. Strukturelle Faktoren wie die Beharrungskräfte des politischen Systems und der Einfluss der Bankenlobby legen aber nahe, dass etwaige Veränderungen nicht dramatisch, sondern eher inkrementell wären. Auch ohne drastischen Wandel birgt dieser Bereich Konfliktpotential. Die Forderung nach höheren Eigenkapitalreserven bei Finanzinstituten stößt in Europa auf Widerstand. Kritiker fürchten, dadurch werde die Konkurrenzfähigkeit europäischer Banken untergraben.

Unvorhergesehene Entwicklungen

Die Erfahrung zeigt, dass die außenpolitischen Konturen einer Präsidentschaft nicht nur von Absichten und Vorstellungen geprägt werden, die vor der Amtsübernahme bestanden, sondern auch von Reaktionen auf unvorhergesehene Ereignisse. George W. Bush etwa hatte sich im Wahlkampf des Jahres 2000 dezidiert gegen externes »nation building« gewandt. Ohne die Terroranschläge vom 11. September 2001 hätte die internationale Agenda seiner ersten Amtszeit wohl grundlegend anders ausgesehen.

Obama wiederum war ursprünglich fest entschlossen, das militärische Engagement der USA zu reduzieren. Dieses Vorhaben bestimmte zwar durchaus seine Präsidentschaft, da er sich zurückhaltend dabei zeigte, neue Interventionen zu beginnen. Doch seine Linie hielt dem Druck von außen nicht vollkommen stand. In Afghanistan und Irak beließ Obama mehr Truppen als geplant – und auch für längere Zeit –, in Libyen beteiligte er sich sogar an einer Intervention jener Art, die er eigentlich ablehnte. Insofern sind auch bei Entschei-

dungsträgern, mit denen es langjährige Erfahrung gibt, Überraschungen nicht auszuschließen.

Eine strategische Amerika-Politik

Internationale ordnungspolitische Vorhaben haben ohne Mitwirkung des Hegemons USA nur wenig Aussicht auf Erfolg. In vielen Bereichen spielt Washington zwar eine konstruktive Rolle. Dies sollte jedoch nicht als selbstverständlich gelten, denn die Bilanz des amerikanischen Engagements in der Welt ist durchaus gemischt.

Am ehesten funktioniert das Modell hegemonialer Stabilität derzeit in Asien. Die Sicherheitsgarantien der USA für ihre dortigen Verbündeten helfen, die regionalen Konflikte einzuhegen und Rüstungswettläufe zu drosseln. Welche Bedeutung die Vereinigten Staaten für die Sicherheit Europas haben, wird oft unterschätzt. Kein europäisches Land könnte den militärischen Beitrag ersetzen, den die USA zum Abschreckungspotential der Nato leisten. Unternähme etwa die Bundesrepublik entsprechende Versuche, würde das in Europa Ängste vor einer deutschen Vormachtstellung befördern. Was geschieht, wenn regionale Ordnungen sich auflösen, ist derzeit im Nahen Osten zu sehen. Hier wird der Westen mit seiner eigenen Machtlosigkeit konfrontiert, denn selbst bei engster Kooperation könnten Europa und die USA wohl nur wenig am fortschreitenden Staatszerfall in der Region ändern.

Mitunter jedoch ist die Politik der USA schlicht kontraproduktiv für eine stabile Ordnung. Der Einmarsch im Irak 2003 ist sicherlich das prominenteste Beispiel. Doch auch bei der andauernden Intervention Saudi-Arabiens im Jemen, die bislang von Washington mitgetragen wurde, sind Zweifel angebracht. Sollte es in Zukunft zu ähnlich gelagerten Fällen kommen, wäre wichtig, dass sich Deutschland (möglichst mit Europa) klar positioniert und die eigene Einschätzung frühzeitig geltend macht. Zwar sind die Möglichkeiten begrenzt, von außen aktiv Einfluss auf die amerikanische

Politik zu nehmen. Dennoch sollten Deutschland und Europa das Feld ordnungspolitischer Entwürfe nicht den USA allein überlassen.

Das bedeutet auch, die im exzeptionalistischen Selbstbild der USA begründete Haltung zu hinterfragen, dass amerikanische Interessen per se globale Interessen seien. Zugleich gilt es darüber nachzudenken, wie man reagiert, sollte das Verhalten der USA aus deutscher Sicht kontraproduktiv sein. Wenn man »gute transatlantische Beziehungen« zum Selbstzweck erklärt und grundsätzlich über andere Erwägungen stellt, beraubt man sich der Möglichkeit strategischen Handelns. Ohne die Bereitschaft, sich mit der US-Regierung zu streiten, scheiden viele Optionen der Einflussnahme von vornherein aus.

Trumps Kandidatur macht deutlich, dass auch eine US-Politik denkbar ist, die Deutschland ein unabhängigeres Handeln als bisher abverlangen würde. Allein die Möglichkeit, dass Trump ins Weiße Haus einzieht, zwingt die deutsche Politik dazu, unbequeme Fragen zu stellen. Selbst wenn sich die Ereignisse bei dieser Wahl nicht so zuspitzen sollten, wie manche befürchten, sind entsprechende strategische Überlegungen angebracht. Denn auch im Falle eines Sieges von Hillary Clinton täte die deutsche Politik gut daran, nicht in der bequemen Routine des Abwartens zu verharren. Vielmehr sollten wir in Deutschland unabhängig vom Wahlausgang darüber nachdenken, wie das transatlantische Verhältnis und die künftige Weltordnung zu gestalten sind.

Literatur

Landler, Mark, »How Hillary Clinton

Became a Hawk«, in: *New York Times Magazine* (online), 21.4.2016,

<<http://nyti.ms/26gmdvP>>

Wright, Thomas, »Trump's 19th Century Foreign Policy«, in: *Politico* (online), 20.1.2016, <www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546>

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364